



## CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Sezione regionale di controllo per la Calabria

**composta dai Magistrati**

Dr. Vincenzo LO PRESTI	Presidente
Dr.ssa Ida CONTINO	Consigliere,
Dr. Francesco Antonio MUSOLINO	Consigliere, Relatore
Dr.ssa Stefania Anna DORIGO	Referendario
Dr. Bruno Lomazzi	Referendario
Dr. Tommaso Martino	Referendario

**ha emesso la seguente**

**Deliberazione n. 161 /2020**

**VISTO** l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

**VISTO** il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

**VISTA** la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

**VISTO** il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti il 16 giugno 2000;

**VISTA** la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

**VISTA** la legge 5 giugno 2003 n. 131, avente a oggetto "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3*";

**VISTO** il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

**VISTA** la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 4 giugno 2009, avente a oggetto "*Modificazioni ed integrazioni degli Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

**VISTA** la legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Calabria;

**VISTA** la richiesta di parere del **Comune di Sant'Ilario dello Ionio** (RC) inviata a mezzo PEC, tramite Consiglio delle Autonomie Locali (CAL);

**VISTA** la nota del 23 aprile 2020 prot. n. 9054 con cui il CAL ha inoltrato alla Sezione la predetta richiesta di parere;

**VISTA** l'ordinanza n. 13/2020 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

**UDITO**, nella Camera di consiglio del 30 luglio 2020, il relatore, Consigliere Francesco Antonio MUSOLINO.

### **FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe, il **Sindaco del Comune di Sant'Ilario dello Ionio (RC)** chiedeva alla Sezione chiarimenti circa l'art. 1, comma 500, della L. 208 del 2015 (*"All'articolo 3 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, dopo il comma 4 è inserito il seguente: «4-bis. Per le caserme delle Forze dell'ordine e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ospitate presso proprietà private, i comuni appartenenti al territorio di competenza delle stesse possono contribuire al pagamento del canone di locazione come determinato dall'Agenzia delle entrate»"*).

Più precisamente, il Sindaco chiedeva di conoscere:

- 1) se la locuzione *"pagamento del canone di locazione come determinato dall'Agenzia delle Entrate"* sia da riferire al canone in concreto pattuito fra le parti, ovvero se sia possibile per i Comuni contribuire, al di fuori del contratto di locazione pattuito, fino alla concorrenza del valore massimo astrattamente dichiarato congruo dall'Agenzia delle Entrate;
- 2) se, qualora per i Comuni sia possibile contribuire al di fuori del contratto di locazione pattuito ed entro i limiti fissati dalla Agenzia delle Entrate, tale contribuzione possa essere erogata direttamente al privato locatore.

### **DIRITTO**

1. L'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 dispone che i Comuni, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, possano richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

In merito ai profili soggettivi il quesito risulta ammissibile in quanto la domanda è posta dal Sindaco *pro tempore* dell'Ente, dott. Giuseppe Monteleone, e inoltrata dal Consiglio Regionale delle Autonomie.

Riguardo poi all'ammissibilità oggettiva è necessario rammentare che la funzione consultiva della Corte dei conti è limitata, sotto il profilo oggettivo, alla "*materia di contabilità pubblica*". La perimetrazione del significato e della portata dell'espressione "*materia di contabilità pubblica*" è stata oggetto di specifici interventi - in chiave ermeneutica - della Corte dei conti (cfr., tra le altre, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014). Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, la "*materia della contabilità pubblica*" non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa "*(..) con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali*" (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006). Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia "*la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli*" (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Peraltro, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti quei "*quesiti che risultino connessi alle*

*modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n.54/2010), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla "materia della contabilità pubblica".

Alla luce di quanto sopra, pertanto, devono ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'Amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Del pari, non possono ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione *"non si rinviengono quei caratteri –se non di esclusività– di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore"* (cfr. Sezione Autonomie delibera n.3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa.

Infine, la funzione consultiva della Corte dei conti non può dar luogo ad interferenze con le funzioni requirenti e giurisdizionali della stessa Corte, ovvero di altri organi giurisdizionali, e neppure vi può essere sovrapposizione fra i pareri resi e le altre verifiche compiute dalle medesime Sezioni Regionali in sede di controllo.

Ciò premesso, la questione prospettata dal Comune di Sant'Ilario dello Ionio (RC) risulta oggettivamente ammissibile, in quanto verte sulla corretta applicazione di disposizioni di legge che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica impongono alle pubbliche amministrazioni misure di contenimento della spesa. Quanto poi alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, l'istanza, pur prospettando un caso specifico, in apparente contrasto con il carattere della generalità e dell'astrattezza che deve caratterizzare le richieste di parere, è tale da consentire comunque a questa Sezione di indicare i principi di diritto sottostanti al caso concreto, utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse la medesima problematica interpretativa. La questione, infine, non

interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, né con un giudizio civile o amministrativo pendente.

### **Il merito del parere.**

Preliminarmente, occorre individuare il **quadro normativo** rilevante ai fini del parere, richiamando brevemente la recente normativa in tema di locazioni passive da parte delle pubbliche Amministrazioni centrali.

La normativa di riferimento è essenzialmente rappresentata dall'art.3, co.4 del D.L.95/2012, come modificato dall'art. 24, comma 4, del D.L. 24 aprile 2014, n. 66 (convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89), secondo cui: *“ai fini del contenimento della spesa pubblica, con riferimento ai contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili a uso istituzionale stipulati dalle Amministrazioni centrali, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché dalle Autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) i canoni di locazione sono ridotti a decorrere dal 1° luglio 2014 della misura del 15 per cento di quanto attualmente corrisposto. A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto la riduzione di cui al periodo precedente si applica comunque ai contratti di locazione scaduti o rinnovati dopo tale data. La riduzione del canone di locazione si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'articolo 1339 codice civile, anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti, salvo il diritto di recesso del locatore. Analoga riduzione si applica anche agli utilizzi in essere in assenza di titolo alla data di entrata in vigore del presente decreto. Il rinnovo del rapporto di locazione è consentito solo in presenza e coesistenza delle seguenti condizioni:*

- a) disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per il pagamento dei canoni, degli oneri e dei costi d'uso, per il periodo di durata del contratto di locazione;*
- b) permanenza per le Amministrazioni dello Stato delle esigenze allocative in relazione ai fabbisogni espressi agli esiti dei piani di razionalizzazione di cui ai sensi all'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, ai piani di razionalizzazione ove già definiti, nonché di quelli di riorganizzazione ed accorpamento delle strutture previste dalle norme vigenti”.*

La normativa di cui sopra, quindi, ha chiaramente operato una scelta di riduzione (in misura pari al 15%) dei canoni di locazione passiva che gravano sulle pubbliche Amministrazioni centrali.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 16/SEZAUT/2014/QMIG, del 9 giugno 2014, a seguito di una rimessione degli atti operata dalla sezione Emilia Romagna, aveva adottato una pronuncia di orientamento *“in merito alla possibilità, per i comuni appartenenti al territorio di competenza, di contribuire al pagamento del canone di locazione per immobili adibiti a caserme di Forze dell’ordine. Con tale pronuncia la Sezione delle autonomie, aderendo alla prospettazione fatta propria da questa Sezione, aveva ritenuto che gli oneri finanziari collegati al pagamento del canone di locazione di un immobile di proprietà privata adibito a caserma di una Forza dell’ordine, dovessero ricadere interamente sul bilancio dello Stato, rimanendo conseguentemente precluso agli enti locali la possibilità di contribuire. Ciò, poiché “la competenza in materia di accasermamento per l’assolvimento da parte dell’Arma dei carabinieri, dei compiti di tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza spetta la Ministero dell’interno”, inoltre, aveva rilevato la Sezione citata, “la materia dell’ordine pubblico e della sicurezza risulta, in forza di quanto disposto dall’art. 117, comma 2, lett. H della Costituzione chiaramente intestata, in via esclusiva, allo Stato e che, quindi, i relativi oneri finanziari ricadono direttamente sul bilancio statale”;* da ultimo, aveva evidenziato che *“dall’attuale assetto delle competenze istituzionali nonché dall’articolazione costituzionale della finanza pubblica deriva, come corollario, il principio di autonomia finanziaria di entrata e di spesa riconosciuta in capo agli enti locali, che, avvalendosi delle proprie risorse finanziarie e patrimoniali provvedono all’espletamento delle funzioni e dei compiti istituzionali intestatigli. Pertanto, gli oneri finanziari collegati al pagamento del canone di locazione di un immobile di proprietà privata adibito a caserma, coerentemente con il quadro delle competenze istituzionali e con il citato principio di autonomia finanziaria, ricadono, come già precisato, sul bilancio dello Stato”.* La Sezione delle autonomie, infine, aveva ricordato come la Costituzione, pur attribuendo allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, con l’art. 118, comma 3, riconosca in materia forme di coordinamento fra Stato e Regioni, disciplinate con legge statale.”

Tale impostazione è ormai superata e non più attuale alla luce del disposto normativo recato dal nuovo comma 4-bis all'interno dell'art. 3 del D.L. 6 luglio 2012, n.95, introdotto dall'art. 1, comma 500, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016) che ha riconosciuto la possibilità per i Comuni di contribuire alle spese per la locazione di immobili privati adibiti a caserme di Forze dell’ordine nei limiti del *“canone di locazione come determinato dall’Agenzia*

delle entrate". Più precisamente *"per le caserme delle Forze dell'ordine e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ospitate presso proprietà private, i comuni appartenenti al territorio di competenza delle stesse possono contribuire al pagamento del canone di locazione come determinato dall'Agenzia delle entrate"*.

Alla luce del succitato quadro normativo del nuovo comma 4-bis, quindi, appare chiaro che il contributo diretto da parte dei Comuni ai canoni di locazione per caserme ospitate in immobili privati, rappresenterebbe una forma di aiuto economico assimilabile alla riduzione *ex lege* dei canoni di locazione per gli immobili pubblici locati alle Forze dell'ordine, trattandosi in ambedue i casi di forme di sostegno consentite dall'Ordinamento, con la conseguenza che:

- a) opera *ex lege* la riduzione del canone per tutte le locazioni passive cui sono tenute le pubbliche Amministrazioni per il godimento di immobili adibiti ad uso istituzionale, senza distinzione tra immobili di proprietà pubblica o privata;
- b) per i soli immobili di proprietà privata adibiti a caserme è eventualmente consentito ai Comuni di contribuire al pagamento del canone di locazione come determinato dall'Agenzia delle entrate.

La Sezione del controllo del Friuli (Deliberazione FVG/ \_40\_ /2016/PAR )nel complesso ed articolato quadro normativo, aveva riassunto i principi secondo cui i contratti di locazione passiva in essere e gravanti su Amministrazioni pubbliche vadano comunque soggetti a riduzione del 15% del canone, tenendo presente che per i soli immobili di proprietà privata adibiti a caserme è eventualmente consentito ai Comuni di contribuire al pagamento del canone di locazione così come determinato dall'Agenzia delle entrate.

Su quest'ultimo punto, cioè sul pagamento del canone di locazione così come determinato dall'Agenzia delle entrate, la Sezione Emilia Romagna con deliberazione del 12 ottobre 2017, n. 151/2017/PAR ha affermato che *"il legislatore si è riferito ad un contributo, quindi ad un mero concorso pro quota, non anche alla possibile assunzione integrale dell'onere in argomento"* e che, *poiché, la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza risulta, in forza di quanto disposto dalla Costituzione, intestata in via esclusiva allo Stato, la disposizione di cui all'art. 1, comma 500, dev'essere considerata di stretta interpretazione, poiché introduce una possibilità che deroga al riparto delle funzioni delineato dalla Carta fondamentale. In favore della lettura secondo la quale l'onere in argomento non potrebbe gravare interamente sul comune, oltre*

*alle richiamate considerazioni è utile ricordare l'etimologia del termine "contribuire", utilizzato dal legislatore, che deriva dal latino, con-tribùere, quindi "dare insieme".*

Conclusivamente valgono le considerazioni espresse in ordine al significato da attribuire al termine "contribuire", utilizzato in merito al pagamento del canone; inoltre, la circostanza che, essendo la sicurezza pubblica materia intestata in via esclusiva allo Stato, la disposizione di cui al già richiamato art. 1, comma 500, dev'essere considerata di stretta interpretazione, poiché introduce una possibilità derogatoria rispetto al riparto di funzioni. Ne consegue che la locuzione "pagamento del canone di locazione come determinato dall'Agenzia delle Entrate", contenuta nell' articolo richiamato più volte è da riferire al canone in concreto pattuito dalle parti.

Tale impostazione giuridica, relativa al diritto applicabile, appare già di per sé risolutiva del quesito prospettato e la seconda questione prospettata, cioè se *"qualora per i Comuni sia possibile contribuire al di fuori del contratto di locazione pattuito ed entro i limiti fissati dalla Agenzia delle Entrate, tale contribuzione possa essere erogata direttamente al privato locatore?"* è assorbita dalla risposta in merito del primo quesito.

#### **P.Q.M.**

nelle sopra esposte considerazioni è il parere reso dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Calabria in merito al quesito inoltrato dal Comune di Sant'Ilario dello Ionio

La presente deliberazione verrà inviata, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco e all'Organo di Revisione del Comune Sant'Ilario dello Ionio (RC)

Così deliberato, nella camera di consiglio del 30 luglio 2020.

Il Magistrato estensore  
f.to Francesco Antonio MUSOLINO

Il Presidente  
f.to Vincenzo LO PRESTI

Depositata in Segreteria il 30 luglio 2020  
Il Direttore della Segreteria  
f.to Dott.ssa Elena Russo